

УДК: 352
ББК: 60.524

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ С ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Воронина Л.И.,

доцент, к.с.н.,

Уральский федеральный университет

Г. Екатеринбург, Россия

e-mail: voronina_612@outlook.com

Неркарарян А.С.,

аспирант

Уральский федеральный университет

Г. Екатеринбург, Россия

e-mail: armen.nerkararyan@urfu.ru

INTERACTION OF NON-PROFIT ORGANIZATIONS WITH LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES: STATUS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT

Voronina L.

Associate Professor,

Ph.D.,

Ural Federal University

G. Ekaterinburg, Russia

E-mail: voronina_612@outlook.com

Nerkaryan A.

graduate student

Ural Federal University

G. Ekaterinburg, Russia

E-mail: armen.nerkararyan@urfu.ru

АННОТАЦИЯ

Авторами статьи обоснованы условия для взаимодействия органов местного самоуправления и некоммерческих организаций, являющихся одним из элементов гражданского общества. Выявлены основные факторы, негативно влияющие на характер взаимодействия органов местного самоуправления и некоммерческих организаций. При изучении темы анализировались теоретическая литература, нормативно-правовые акты по вопросам регламентации деятельности некоммерческих общественных организаций и их взаимодействия с органами местного самоуправления, статистика, результаты социологических исследований. Приведены результаты социологического опроса, проведенного среди руководителей некоммерческих организаций города Екатеринбурга. Разработаны рекомендации по совершенствованию этого взаимодействия.

ABSTRACT

The authors justified the conditions for interaction between local governments and non-profit organizations, which are one of the elements of civil society. The major factors which are negatively influencing nature of interaction between local governments and non-profit organizations are revealed. In studying a subject were analysed: theoretical literature, regulatory legal acts concerning a regulation of activities of non-profit public organizations and their interaction with local governments, statistics and results of social researches. The article presents the results of opinion poll conducted among heads of non-profit organizations of Yekaterinburg. Recommendations about improvement of this interaction are developed.

Ключевые слова

некоммерческие организации, местное самоуправление; гражданское общество, самоуправление

Keywords

non-profit organizations, local government, civil society, self-government

Актуальность темы обусловлена тем, что демократизация общественных отношений, происходящая в России в последнее десятилетие, происходит масштабно и бурно, однако не всегда с ожидаемыми результатами. Государству и органам власти все сложнее в полной мере удовлетворить потребности населения в социальных услугах. Привлечение некоммерческих организаций существенно снижает нагрузку в социальной сфере, как на государственные органы, так и органы местного самоуправления. И в этом одна из существенных причин повышения социальной роли «третьего сектора». Также причиной привлечения некоммерческих организаций к оказанию социальных услуг, разработке социальных проектов является создание условий для развития гражданского потенциала, удовлетворения общественных потребностей граждан в управлении и развитии партнерских отношений. Выявление факторов, негативно влияющих на межсекторное взаимодействие субъектов местного самоуправления и некоммерческих организаций, а также поиск способов совершенствования этого вида взаимодействия важны для становления институционализации этого вида взаимодействия в современной России.

Анализ работ отечественных исследователей гражданского общества и существующих проблем в межсекторном взаимодействии позволяет сделать вывод о том, что отличительной особенностью российской действительности является недостаточная сформированность партнёрских отношений государственных органов власти, органов местного самоуправления и общественных организаций. Для понимания сущности межсекторного взаимодействия важны такие теоретические понятия как «гражданское общество», «некоммерческая организация» (один из элементов гражданского

общества), «действия» и «нормы», «партнерские отношения», «формы взаимоотношений».

В теоретико-методологическом значении гражданское общество представляется как совокупность общественных институтов, для которых присущи коммуникации, социальные связи, социальные ценности, нормы отношений и поведения. Главными субъектами этой совокупности общественных институтов являются граждане со своими правами: гражданскими, выражающимися в свободе слова и равенстве перед законом; политическими, выражающимися в праве на участие в голосовании и политических организациях; социально-экономическими, выражающимися в праве на социальную защищенность и экономическое благополучие.

На следующем уровне в качестве субъектов выступают гражданские организации в виде ассоциаций, объединений, общественных движений. В нормативном значении понятие «гражданское общество» используется наряду с понятием «гражданская активность», и в этом контексте рассматривается совокупность легитимных действий, направленных на выражение гражданской позиции и общественных интересов.

Следующим важным понятием является «некоммерческая организация» (далее - НКО). В Федеральном законе «О некоммерческих организациях» НКО определяется как «организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками» [3]. Некоммерческие организации, несомненно, являются одним из элементов гражданского общества.

Для оценки состояния взаимодействия некоммерческих организаций с властью важны типы отношений, характер связей, а также показатели результативности взаимодействия. Как основные типы отношений предполагается рассмотреть патерналистские и партнерские, связи между субъектами взаимодействия – устойчивые, неустойчивые, постоянные, временные. Авторы предлагают рассмотреть нематериальные и

материальные виды взаимодействия. Под социальной результативностью взаимодействия рассматривается удовлетворение общественных потребностей представителей некоммерческих организаций, благодаря нематериальным видам взаимодействия с органами местного самоуправления. Показателями социальной результативности взаимодействия соответственно являются получение информации от органов власти; наличие обратной связи в форме предоставления органам власти аналитической информации; участие в общественных (координационных) советах, совместных с органами власти; участие в реализации муниципальных программ (без социального заказа); представительство в общественных советах, общественных палатах, рабочих группах, переговорных площадках, согласительных и конфликтных комиссиях, проводимых совместно с органами власти. Также на социальную результативность влияют ценностные установки субъектов взаимодействия и связанные с ними действия.

В тоже время под экономической результативностью взаимодействия и удовлетворением общественных потребностей, благодаря материальным видам взаимодействия с органами местного самоуправления, предлагается рассматривать следующие показатели. Это получение средств НКО в виде муниципальных грантов, посредством выполнения работ по социальному заказу, посредством выполнения работ по контрактам, не являющимися социальным заказом.

Исследование, проведенное Высшей школой экономики, позволяет сделать вывод о том, что лишь небольшой процент представителей НКО (одна шестая часть респондентов) пока ориентированы на партнерские отношения с органами местного самоуправления. Но в целом процессы институционализации развиваются. Этот вывод подтверждается тем, что три четверти российских негосударственных некоммерческих организаций в тех или иных формах взаимодействуют с органами местного самоуправления.

Чаще всего не вступают во взаимодействие с органами власти этого уровня потребительские кооперативы и автономные некоммерческие организации.

Доля невзаимодействующих среди них составляет 32 и 35% соответственно, в то время как среди общественных объединений - 19%. Чаще всего НКО вовлечены в нематериальные виды взаимодействия с органами местного самоуправления: 40% получают информацию от органов власти; 29% предоставляют органам власти аналитическую информацию; 27% участвуют в общественных (координационных) советах, совместных с органами власти; 21% участвует в реализации муниципальных программ (без социального заказа); 21% участвует в рабочих группах, переговорных площадках, согласительных и конфликтных комиссиях, проводимых совместно с органами власти. Субъектом взаимодействия на материальной основе выступают 7–12% НКО в зависимости от организационно-правовой формы: каждая десятая НКО получает муниципальные гранты (10%), каждая восьмая выполняет работы по социальному заказу (12%), каждая четырнадцатая НКО выполняет работы по контрактам с органами власти, не являющимися социальным заказом (7%).

Характеризуя другую сторону взаимодействий НКО и государства, т.е. позицию общественных объединений и других некоммерческих организаций по отношению к государству, 40% руководителей НКО посчитали, что они занимаются своим делом, стараясь не вступать в лишние контакты с властями, что свидетельствует об определенной степени отчужденности. В то же время, каждый седьмой респондент указал, что НКО используют власть для решения своих задач. Каждый пятый респондент отметил, что НКО защищают интересы граждан перед органами власти. Наличие таких ответов демонстрирует отнюдь не партнерские отношения.

Каждый четвертый указал на то, что НКО совместно с властью вырабатывают и реализуют общественно важные программы. Каждый шестой респондент указал на то, что НКО помогают власти в ее планах и начинаниях [1].

Низкий процент тех, кто понимает сущность социального партнерства как взаимную пользу и равноправные отношения, подтверждают теоретический вывод о том, что взаимодействие НКО и органов власти находится в процессе становления.

Заметим, что тип отношений (патерналистские/партнерские) и связей НКО (устойчивые/неустойчивые, постоянные/временные) с органами власти влияет не только на социальную, но и экономическую результативность взаимодействия. Некоммерческие организации за рубежом в большей степени институционализированы [2, с.27-32], и это фактор, положительно влияющий на экономическую результативность их деятельности. Некоммерческий сектор в России по показателям экономической результативности значительно отстает от развитых стран, таких как государства Скандинавии, страны Западной Европы и Северной Америки. В Российской Федерации доля доходов НКО в ВВП составляет 0,9%. В перечисленных государствах этот показатель 6,5%. В России в организациях «третьего сектора» занято 1,1% от общей численности занятых. А в развитых странах число занятых в некоммерческом секторе достигает 7,1%. Доля социально ориентированных НКО в РФ составляет 13,5%. В государствах Скандинавии, Западной Европы и Северной Америки 60-70% [4]. Особенно активно взаимодействуют с властью местные общины.

Для России участие общественности в принятии решений на уровне местного самоуправления также является основой реализации принципов демократии и одним из важнейших условий самого существования местного самоуправления. Становление российского института местного самоуправления невозможно без активной роли населения и его наиболее организованной и социально активной части, некоммерческих организаций. Некоммерческие организации могут и должны стать партнерами органов местного самоуправления в процессе выработки, принятия, исполнения и оценки ключевых решений, представляющих интерес для местного сообщества. К сожалению, в настоящее время наблюдается влияние

нескольких негативных факторов на характер этого вида взаимодействия, что подтверждено результатами экспертного опроса среди руководителей НКО города Екатеринбурга, проведенного авторами статьи [2, с. 47-53].

В качестве экспертов было выбрано 50-т руководителей НКО, расположенных на территории МО «город Екатеринбург». Среди них: 19 НКО, работающие на локальной территории в сфере территориального общественного самоуправления; 10 НКО, работающие с инвалидами; 4 НКО, работающие с ветеранами; 2 НКО, занимающиеся экологией; 11 НКО, осуществляющие правозащитную деятельность; 3 национальных объединения; 5 профессиональных объединений.

Результаты экспертного опроса позволяют сделать следующие выводы.

Большинство руководителей НКО удовлетворены уровнем нормативного правового обеспечения взаимодействия НКО и органов местного самоуправления (далее - ОМС) МО «город Екатеринбург», но считают, что ОМС не всегда выполняют возложенные на них обязанности в процессе взаимодействия с НКО.

Критерии отбора НКО для получения поддержки довольно хорошо понятны многим руководителям НКО. Большинство руководителей НКО недовольны объемом денежных средств, выделяемых для их поддержки из муниципального бюджета. Многие руководители НКО положительно оценивают степень доступности информации в СМИ и интернете о проведении конкурсов на гранты, субсидии, соответственно положительно оценивают участие в социальных программах.

Но большинство респондентов недовольны частотой возможностей взаимодействия с ОМС. Респонденты, представляющие НКО, меньше всего участвуют в тендерах, а больше всего в фестивалях. Объяснить это можно тем, что для участия в тендерах приглашаются лишь квалифицированные и дипломированные профессионалы в определенной области, а среди НКО Екатеринбурга мало таковых, преобладают дилетанты.

На основе результатов экспертного опроса выявлены следующие проблемы, характерные для взаимодействия НКО и ОМС МО «город Екатеринбург».

1. Это нехватка финансирования некоммерческих организаций из муниципального бюджета.

2. Средняя частота взаимодействия НКО с ОМС города Екатеринбурга, в том числе потому, что администрация города Екатеринбурга организует недостаточное количество мероприятий, дающих НКО возможность взаимодействовать.

3. Лишь небольшое количество НКО города Екатеринбурга взаимодействия с ОМС в форме тендера в рамках социального заказа. Видимо, подготовка конкурсной документации требует определенного уровня профессионализма, чего явно не хватает многим руководителям НКО, и свидетельствует о недостаточном количестве высококвалифицированных специалистов.

Таким образом, среди факторов, отрицательно влияющих на состояние взаимодействия, следующие: это недостаток финансовых средств для развития НКО; преобладание ценностных установок у обеих сторон, не способствующих партнерским отношениям, наличие отчужденности; малое количество высококвалифицированных профессионалов в рядах НКО, отрицательно влияющих на частоту, содержание и результативность взаимодействия; преобладание формальных видов взаимодействия.

В тоже время по результатам экспертного опроса выявлены пути устранения негативных факторов. Например, недостаток финансов для развития НКО можно восполнить благодаря альтернативным источникам. Эксперты отметили высокую целесообразность привлечения в ряды НКО известных политиков, бизнесменов и лидеров общественного мнения. Западная практика показывает, что престижность «третьего сектора» во многом обусловлена тем, в какой мере в нем задействованы известные люди. Наличие таких людей создаст благоприятный образ некоммерческой

организации у потенциальных инвесторов – физических или юридических лиц. Более того, это подвигнет многих людей с активной гражданской позицией примкнуть к «третьему сектору».

Для изменения ценностных установок, не способствующих партнерским отношениям, снижения степени отчужденности, уменьшения недоверия и настороженности обеих сторон, по мнению экспертов, можно использовать такую форму неформального взаимодействия как клубы делового и профессионального общения. Этот вариант особенно эффективен при многообразии существующих в муниципальном образовании общественных организаций. Для формирования партнёрских отношений и характерных для них доверительных отношений необходимо достичь равенства социальных ролей представителей власти и НКО, которое находит выражение как в соответствующих действиях, так и формах взаимодействия. При этом важна эмоциональная насыщенность и ощущение значимости общего дела. При этом формы взаимодействия могут быть разными: мероприятия, посвященные памятным датам, творческие встречи и другие. Когда представители власти и гражданского общества встречаются в неформальной обстановке, у них возникает понимание общности, взаимной помощи и сотрудничества. Для власти важно понять потенциал гражданской активности общества, как управленческий ресурс, нужный для развития территории, а осознав потребности гражданского общества, предложить конкретные и эффективные формы взаимодействия, полезные для обеих сторон. Однако нужно понимать, что инициатива в организации таких встреч должна исходить от общественных организаций. Привлечь представителей власти на подобные мероприятия можно в том случае, если создана возможность для усиления их положительного имиджа в глазах общественности. На такие встречи нужно приглашать представителей средств массовой информации, которые могут положительно осветить это событие.

По результатам экспертного опроса сформулированы пути решения некоторых выявленных проблем. Например, увеличение количества высококвалифицированных профессионалов в рядах НКО можно решить, благодаря привлечению специалистов извне, что является задачей непосредственно НКО. Этому во многом может способствовать наличие в рядах НКО известных людей, делающих «третий сектор» престижным и привлекательным. Далее, обучение членов НКО, в том числе повышение квалификации. Сейчас в ОМС увеличивается текучесть кадров, одна из причин которой в возрастании трудовой нагрузка на муниципальных служащих. Снижение нагрузки на специалистов органов местного самоуправления возможно (при соблюдении законодательства), благодаря привлечению высококвалифицированных специалистов из «третьего сектора», которые могли бы взять на себя часть сложной специфической работы по управлению территорией муниципалитета.

Подготовлены рекомендации в адрес руководителей некоммерческих организаций города Екатеринбурга. 1) Необходимость привлечения специалистов извне, в частности из числа известных политиков, бизнесменов, лидеров общественного мнения, делающих третий сектор престижным и привлекательным. 2) Для увеличения финансирования некоммерческих организаций осуществление поиска дополнительных средств в виде спонсорских средств, где спонсорами могут стать привлеченные в НКО известные политики, бизнесмены как лидеры общественного мнения. 3) Создание условий для повышения компетентности руководителей НКО. С этой целью целесообразность формирования заказа вузам Екатеринбурга на разработку образовательной программы для проведения курсов повышения квалификации для руководителей и наиболее активных членов НКО, при этом источниками финансирования для проведения курсов могут быть спонсорские средства и самофинансирование. Целесообразность организации клубов делового и профессионального общения с привлечением политиков, бизнесменов, лидеров общественного

мнения, представителей власти. 4) Развитие отношений не только с муниципальными, но и с коммерческими СМИ для освещения различных мероприятий, развивающих отношения НКО и власти.

Также разработаны рекомендации в адрес администрации города Екатеринбурга. 1) Организация большего количества мероприятий, создающих для НКО возможность выстраивать взаимодействие с органом местного самоуправления, при этом использовать организационные возможности НКО. 2) Обеспечить различные формы взаимодействия для формирования партнёрских и доверительных отношений с НКО. 3) Организационным структурам администрации города при проведении совместных мероприятий использовать организационный потенциал представителей НКО.

Реализация предложений по совершенствованию взаимодействия НКО с ОМС города Екатеринбурга позволит достичь более высокого уровня социальной и экономической эффективности, важнейшими показателями которой могут быть развитие гражданской активности, формирование партнерских отношений, развитие «третьего сектора» как привлекательного и престижного и для потенциальных работников, и для потенциальных инвесторов

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Исследование ВШЭ по проблеме взаимодействия ОМС и НКО. [Электронный ресурс] // Официальный сайт НИУ ВШЭ. – Режим доступа: <http://www.hse.ru/monitoring/mcs/grans2> (дата обращения 05.02.2017)

2. Неркарян А.С. Совершенствование взаимодействия некоммерческих организаций с органами местного самоуправления : магистерская диссертация / А. С. Неркарян ; Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина, Институт государственного управления и предпринимательства, Кафедра управления

общественными отношениями. — Екатеринбург, 2015. — 72 с. Режим доступа: <http://elar.urfu.ru/handle/10995/35741> (дата обращения 05.02.2017)

3. О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ // Принят ГД ФС РФ 08.12.1995 (действующая редакция) [Электронный ресурс] // Официальный сайт компании «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/nekomerz/>. (дата обращения 05.02.2017).

4. Повышение эффективности государственных инвестиций в сектор социально-ориентированных (СО) НКО. The Boston Consulting Group. М., 2011.

5. Третий сектор в России: текущее состояние и возможные модели развития [Электронный ресурс] // Фонд развития гражданского общества. – Режим доступа: <http://civilfund.ru/mat/view/20> (дата обращения 05.02.2017)